



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
14 May 2012
Russian
Original: English

**Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Специальное совещание экспертов по защите
прав потребителей**
Женева, 12–13 июля 2012 года
Пункт 4 предварительной повестки дня
**Консультации по вопросу о необходимости
пересмотра Руководящих принципов
Организации Объединенных Наций
для защиты интересов потребителей**

**Политика в области защиты прав потребителей и
конкуренции**

Записка секретариата ЮНКТАД*

Резюме

Политика в области конкуренции и политика, направленная на защиту прав потребителей, служат делу защиты интересов потребителей и обычно дополняют друг друга. Политика в области конкуренции призвана стимулировать поставщиков к тому, чтобы они предлагали свои товары и услуги на максимально выгодных для потребителей условиях. Политика в области защиты прав потребителей направлена на пресечение мошеннических действий и другого поведения, препятствующего проведению потребителями эффективного сравнительного анализа и принятию ими обоснованных решений, а также на обеспечение условий, для того чтобы потребители могли выбирать необходимые им товары и услуги с большим знанием дела. Однако меры одной политики могут в некоторых случаях объективно препятствовать достижению целей другой. Новые товары, новый порядок ценообразования и новая маркетинговая практика, а также новые взгляды на их влияние на решения потребителей могут потребовать переоценки соответствующих мер политики.

* Вышеуказанная дата представления настоящего документа обусловлена задержками с его обработкой.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Политика в области защиты прав потребителей и политика в области конкуренции: цели и институты	6
II. Рынки, на которых политика в области конкуренции и политика, направленная на защиту прав потребителей, могут пересекаться.....	8
III. Взаимовлияние политики в области конкуренции и политики в области защиты прав потребителей в отдельных секторах	
IV. Выводы и варианты политики	24

Введение

1. Политика в области конкуренции и политика, направленная на защиту прав потребителей, служат делу защиты экономических интересов потребителей. Политика в области конкуренции призвана способствовать более эффективному функционированию рынков, а политика в области защиты прав потребителей имеет своей целью защиту потребителей от обманных действий и мошеннического поведения, а также создание условий, при которых выбор потребителей зависит бы только от их предпочтений и интересов. Если потребители будут иметь возможность надлежащим образом сравнивать предложения поставщиков и принимать решения в отношении приобретения тех или иных товаров и услуг с учетом своих предпочтений, продавцы будут вынуждены предлагать товары и услуги такого качества и на таких условиях, которые будут в большей степени соответствовать потребностям покупателей. Другими словами, чем эффективнее потребители, тем эффективнее конкуренция. Кроме того, если фирмы будут стремиться предлагать конкурентоспособные продукты с учетом интересов потребителей, например интересов их безопасности, то конкуренция будет способствовать достижению и других целей политики в области защиты прав потребителей. Однако в условиях, когда потребителей легко обмануть, конкуренция между продавцами может и не служить интересам потребителей. Потребители могут быть ущемлены в своих интересах и в случае, если они имеют дело с поставщиком, занимающим доминирующее положение на рынке, или с картелем или если конкуренция отсутствует в предыдущих звеньях производственно-сбытовой цепочки.

2. Политику в области защиты прав потребителей можно отчасти рассматривать как политику, направленную на поощрение конкуренции на уровне конечного потребления. Так, например, продавец, применяющий тактику давления на потребителей, например делающий предложения, действующие только в тот или иной момент времени или использующий прием "заманить и подменить", когда разрекламированного товара не оказывается в продаже, а вместо него покупателю предлагается более дорогая версия, эксплуатирует слабости потребителей в ущерб их интересам. Устанавливая запрет на такого рода поведение, политика в области защиты прав потребителей расширяет возможности потребителей по принятию решений, в большей степени соответствующих их базовым предпочтениям, и тем самым способствует усилению их влияния на рынок. Таким образом, она представляет собой не что иное, как политику в области конкуренции на микроуровне.

3. Однако меры одной политики могут иногда "вторгаться" на территорию другой политики. Так, например, одним из элементов политики в области защиты прав потребителей является разработка стандартов, необходимых для защиты таких прав. Если такие стандарты будут слишком высокими, они могут привести к снижению уровня конкуренции из-за недопущения на рынок безопасных и конкурентоспособных продуктов более низкого качества. Вторым примером может служить предоставление потребителям права выбирать поставщиков электроэнергии в целях поощрения конкуренции между ними. Однако то, что на некоторых рынках электроэнергии число потребителей, сменивших поставщиков, оказалось небольшим, заставляет задуматься о необходимости проведения просветительской работы среди поставщиков или изменения правил, касающихся прикрепления к поставщикам и смены поставщиков, что уже относится к сфере политики, направленной на защиту интересов потребителей, которая таким образом может служить и достижению целей в области конкуренции.

4. Широкое институциональное сотрудничество между органами по вопросам конкуренции и органами по защите прав потребителей может способствовать более эффективной координации расследований и мер реагирования. Так, например, договоры с потребителями, затрудняющие смену поставщика, могут нанести ущерб не только экономическим интересам потребителей, но и конкуренции, в том числе затруднив выход на рынок новых фирм. Общие подходы могут способствовать выработке более эффективной политики и мер, направленных на достижение целей как в области защиты прав потребителей, так и в области конкуренции. Кроме того, неофициальные контакты между указанными органами могут способствовать повышению качества анализа. Анализ влияния, проводимый в контексте политики в области конкуренции, основывается преимущественно на экономической теории организации производства, которая предполагает, что все стороны действуют рационально и не ограничены в своих когнитивных возможностях, тогда как политика в области защиты прав потребителей в большей степени строится на постулатах поведенческой экономики, которой такие предположения не свойственны.

5. Потенциальную роль информации в расширении прав и возможностей потребителей хорошо иллюстрируют результаты предварительного исследования, посвященного опыту потребителей на рынке мобильной телефонии в Замбии¹. Несмотря на наличие трех конкурирующих сетей, опрошенные пользователи заявили о своей неудовлетворенности качеством услуг и ценами на них. Лишь немногим из опрошенных были известны цены на различные виды услуг, а некоторые не знали даже того, как можно справиться о них. Стоимость текстовых сообщений была непредсказуемой, поскольку деньги иногда брались и за недоставленные сообщения. Мало кому из опрошенных было известно, куда обращаться с жалобами на компании-операторы, и что существует орган, регулирующий деятельность компаний в секторе мобильной связи. Низкий уровень потребительской квалификации в разных областях продемонстрировали неграмотные пользователи, пользователи с низким уровнем дохода и пользователи в сельских районах. В целом же пользователи не располагали информацией, необходимой для принятия правильных решений, и конкуренция никак не способствовала удовлетворению их потребностей.

6. В настоящем документе рассматривается взаимосвязь между политикой в области конкуренции и политикой, направленной на защиту прав потребителей, что должно облегчить обсуждение вопросов, касающихся той и другой политики, на первом Специальном совещании экспертов по защите прав потребителей, которое пройдет 12–13 июля 2012 года. Основное внимание в нем уделяется конечным потребительским рынкам, где возможны проблемы, связанные с нарушением прав потребителей. Особый интерес в этой связи представляют два вида рынков. К первому виду относятся рынки, испытывающие проблемы информационного характера, а именно рынки, на которых информация о характеристиках товаров или услуг и ценах на них известна не всем. Примером может служить рынок стоматологических услуг, о качестве которых потребитель порой узнает лишь через много лет. Другой пример – рынки, ориентированные на жителей небольших географически или лингвистически изолированных общин, для которых получение информации о конкурирующих фирмах сопряжено со значительными затратами времени и средств. Вторым видом рынков являются рынки, потребители на которых по тем или иным причинам не склонны зани-

¹ Mukosa D and Lewis C (2010). Empowering regulators to protect consumer rights in the ICT sector. Working paper. University of Zambia and LINK Centre, University of the Witwatersrand, South Africa.

маться поиском конкурирующих предложений или не способны в силу тех же причин объективно оценивать и сравнивать конкурирующие предложения. Примером может служить рынок услуг мобильной связи, на котором огромный выбор вариантов тарификации в зависимости от времени суток, нахождения или ненахождения в сети, первой или последующих минут разговора, использования голосовых, текстовых или цифровых сообщений и других факторов ставит потребителя в затруднительное положение при определении оптимальных для него условий обслуживания. Поэтому потребители чаще всего действуют "методом тыка". Акцентирование внимания на этих двух видах рынков не отменяет общего положения о том, что законы, направленные на недопущение обмана потребителей и мошеннических действий, если они приняты и эффективно применяются, заставляет конкуренцию служить интересам потребителей на многих рынках.

7. Поскольку в настоящем документе рассматривается ограниченный круг вопросов, к нему возможен ряд дополнений². Так, например, меры политики по защите прав потребителей и поощрению конкуренции могут "пересекаться" с мерами политики по борьбе с недобросовестной конкуренцией, как, например, в случае ненадлежащего использования товарных знаков или поношения конкурентов. Кроме того, за рамками настоящего документа остаются вопросы конкуренции на промежуточных рынках или в начальных звеньях производственно-сбытовой цепочки, которые также имеют отношение к защите интересов конечных потребителей, вопросы доступа к основным услугам и вопросы международного характера, в том числе касающиеся трансграничных механизмов урегулирования споров и восстановления нарушенных прав³.

8. Остальная часть настоящего документа организована следующим образом: сначала дается сравнительный анализ целей политики в области конкуренции и политики, направленной на защиту прав потребителей; далее рассматриваются два вида рынков, на которых политика, направленная на защиту прав потребителей, "пересекается" с политикой в области конкуренции; затем вопросы политики в области защиты прав потребителей и конкуренции рассматриваются применительно к рынкам страховых услуг и услуг по ведению сберегательных счетов, а также применительно к рынку денежных переводов и торговле поддельными лекарствами и небезопасными потребительскими товарами; в конце документа сформулированы выводы и предложения в отношении вариантов политики.

² Некоторые из таких дополнений будут представлены, как ожидается, участниками Специального совещания экспертов по защите прав потребителей, которое состоится 12–13 июля 2012 года.

³ Все более широкие возможности, открывающиеся перед потребителями благодаря электронной торговле и международной розничной торговле, служат стимулом для инициатив в области международного сотрудничества и создания трансграничных механизмов разрешения споров и восстановления нарушенных прав. Большое познавательное значение в этом плане имеет, в частности, опыт функционирования трансграничного центра по делам потребителей в Японии и Комиссии Андского сообщества по защите прав потребителей, представляющей собой попытку андских стран (Перу, Эквадора, Колумбии и Многонационального Государства Боливии) создать механизм для обмена информацией между национальными органами по защите прав потребителей, а также для взаимного признания доказательств при рассмотрении судебных дел.

I. Политика в области защиты прав потребителей и политика в области конкуренции: цели и институты

9. Политика в области защиты прав потребителей и политика в области конкуренции преследует взаимосвязанные цели. Политика в области защиты прав потребителей состоит, в общем и целом, в защите законных потребностей потребителей⁴. Инструментами такой политики являются меры, направленные на пресечение недобросовестной рыночной практики и просвещение потребителей, а также предоставление им необходимой информации и средств правовой защиты⁵. Несмотря на расширение возможностей потребителей по защите своих прав, во многих развивающихся странах проблемы, с которыми сталкиваются потребители, все еще связаны не столько с защитой их прав, сколько с получением основных услуг⁶.

10. Политика в области конкуренции призвана способствовать благополучию потребителей и общему благополучию. При прочих равных условиях благополучие потребителей зависит от уровня цен, а также от качества товаров и услуг и наличия выбора, обусловленного конкуренцией⁷. Однако причины низких цен

⁴ Согласно *Руководящим принципам Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей*, законные потребности населения состоят в следующем:

- a) защите потребителей от рисков для их здоровья и безопасности;
- b) содействии соблюдению экономических интересов потребителей и защите этих интересов;
- c) обеспечении доступа потребителей к соответствующей информации, необходимой им для обоснованного выбора товаров и услуг с учетом их индивидуальных запросов и потребностей;
- d) просвещении потребителей, в том числе относительно экологических, социальных и экономических последствий их потребительских предпочтений;
- e) наличии эффективных процедур удовлетворения претензий потребителей;
- f) обеспечении права на свободное создание потребительских и других соответствующих обществ и организаций и возможности для таких организаций высказывать свою точку зрения при принятии решений, затрагивающих их интересы;
- g) поощрении устойчивых моделей потребления.

⁵ Указанные концепции рассматриваются в документе *Consumer Policy Toolkit* ("Инструментарий политики в области защиты прав потребителей"), опубликованном в 2010 году Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

⁶ Международная организация потребителей ("Consumers International") определяет политику в области защиты прав потребителей как политику, направленную на реализацию восьми прав потребителей, а именно прав на:

- a) удовлетворение основных потребностей;
- b) безопасность;
- c) выбор;
- d) возмещение причиненного ущерба;
- e) информацию;
- f) просвещение;
- g) назначение своих представителей; и
- h) здоровую окружающую среду.

⁷ Благополучие потребителей и общее благополучие являются экономическими понятиями, определяемыми применительно к конкретным рынкам. Общее благополучие на том или ином рынке – это благополучие потребителей плюс прибыль поставщиков. Благополучие потребителей – это совокупная прибыль всех потребителей (под прибылью потребителей понимается разница между ценой, которую потребители готовы заплатить, и реальной ценой).

в некоторых случаях могут противоречить экономическим интересам потребителей (при отсутствии конкуренции в смежных экономических областях)⁸.

11. Увязку этих двух элементов обеспечивает концепция ущерба интересам потребителей, сформулированная в связи с попытками количественной оценки ущерба, нанесенного интересам потребителей в результате недобросовестной торговой практики, в целях придания адресного характера соответствующим мерам реагирования⁹. Согласно одному из последних определений, под таким ущербом понимается ущерб, причиняемый экономическому благополучию потребителей в тех случаях, когда их обманом путем вынуждают приобретать товары и услуги, которые они в противном случае не приобрели бы, или когда они платят за покупки больше, чем заплатили бы будучи лучше информированными¹⁰. Хотя это определение увязывает экономическое благополучие потребителей с их экономическими потерями в результате обмана, ничто не мешает включить в него и другие виды ущерба, например ущерб здоровью, безопасности или неприкосновенности личной жизни, дав им денежную оценку.

12. Взаимосвязь между этими двумя областями политики признается в *Руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей* и *Своде принципов и правил Организации Объединенных Наций, касающихся конкуренции* (TD/RBP/CONF/10/Rev.2). Так, например, если первые устанавливают, что правительства должны поощрять добросовестную и эффективную конкуренцию в целях обеспечения для потребителей максимально широкого выбора товаров и услуг по минимальным ценам, то последний в качестве одной из целей провозглашает защиту социального благополучия в целом и содействие ему, и в частности защиту интересов потребителей как в развитых, так и в развивающихся странах.

13. Законы, касающиеся защиты прав потребителей, различаются по своему охвату. В *Руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей* нет определения термина "потребители". Хотя законы, направленные на защиту прав потребителей, обычно касаются физических лиц в контексте их домашних хозяйств, некоторые из них распространяются и на физических лиц, действующих в качестве единоличных собственников, или фермеров, производящих продукцию для собственного потребления (считается, что в обоих случаях возникают аналогичные проблемы, связанные с обеспечением безопасности, охраной здоровья, защитой экономических интересов, асимметричностью информации, когнитивными наклонностями и доступом к средствам правовой защиты)¹¹.

14. Инструменты политики частично дублируют друг друга: для целей и той, и другой политики используются рыночные исследования, информационно-

⁸ Это может иметь место, например, в случае сельскохозяйственного демпинга, в результате которого могут сильно пострадать фермеры, ведущие натуральное хозяйство, поскольку они могут лишиться выбора (см. сноску 13), или в случае предоставления субсидий компаниям, занимающимся оказанием инфраструктурных услуг, которые могут лишь улучшить положение привилегированного меньшинства в ущерб интересам других потребителей.

⁹ Office of Fair Trading (OFT) (2000). *Consumer Detriment*. OFT296.

¹⁰ OECD (2010). *Consumer Policy Toolkit*, p. 52.

¹¹ Раздел 2(1) (d) индийского Закона о защите прав потребителей 1986 года предусматривает тот же режим защиты прав потребителей при приобретении товаров и услуг для целей ведения хозяйственной деятельности, что и при приобретении товаров и услуг для целей личного потребления или потребления в домашнем хозяйстве. Другие примеры, касающиеся, в частности, Китая и Филиппин, см. в Approaches to consumer redress, manuscript, UNCTAD secretariat (2010).

просветительская деятельность, руководящие принципы и правоприменительные меры. Более того, директивные органы, включая Управление по вопросам добросовестной конкуренции, считают, что инструменты, подобные рыночным исследованиям и секторальным расследованиям, чрезвычайно полезны именно в силу их двойного назначения. Что касается расследований, связанных с нарушением прав потребителей, то они, безусловно, более многочисленны, но требуют меньших затрат сил и ресурсов. По мнению ряда органов, в том числе Австралийской комиссии по вопросам конкуренции и защите прав потребителей, такие расследования дают возможность приобрести опыт, необходимый для расследования более сложных дел, касающихся конкуренции. Органы по защите прав потребителей сотрудничают также с организациями потребителей, используя такое сотрудничество для распространения информации и консультирования потребителей¹², также для предоставления потребителям средств правовой защиты.

15. Ответственность за проведение в жизнь политики в области конкуренции и политики, направленной на защиту прав потребителей, может быть возложена как на разные органы, так и на одно учреждение. Она может быть как общей, так и секторальной. Так, орган, занимающийся регулированием телекоммуникационного сектора, может одновременно отвечать за обеспечение конкуренции и защиту прав потребителей в этом секторе (как, например, в Замбии). Кроме того, во многих странах органы, регулирующие финансовую деятельность, играют ведущую роль и в деле защиты прав потребителей в финансовом секторе. Профильные органы могут сотрудничать друг с другом, переадресуя друг другу жалобы или обмениваясь информацией. При получении жалоб часто не ясно, в рамках какой системы (обеспечения конкуренции или защиты прав потребителей) их следует рассматривать, в связи с чем важное значение приобретают вопросы координации. Как, например, следует классифицировать жалобу потребителя на то, что его вынуждают покупать только оригинальные запасные части: идет ли речь о введении потребителя в заблуждение, поскольку он не стал бы приобретать вещь, если бы знал, что рынок запасных частей к ней монополизирован, или же проблема состоит в нарушении законодательства о конкуренции, и в частности в создании препятствий для выхода на рынок новых поставщиков или монополизации рынка запасных частей? Организации потребителей могут сигнализировать не только о нарушениях прав потребителей, но и о проблемах, связанных с конкуренцией. Переадресация жалоб и обмен информацией о результатах проведенных расследований между соответствующими органами может облегчить выбор наиболее подходящих инструментов политики.

II. Рынки, на которых политика в области конкуренции и политика, направленная на защиту прав потребителей, могут пересекаться

16. На многих рынках конкуренция дает хорошие результаты с точки зрения обеспечения интересов потребителей при условии наличия и применения об-

¹² Проблемы возникают с выбором способов просвещения целевых групп потребителей. Потребители пожилого возраста, неграмотные потребители и потребители, относящиеся к языковым меньшинствам, могут требовать иных подходов, чем городская молодежь, которая на "ты" с Интернетом.

щих законодательных положений, касающихся договорных отношений, и законодательных положений, направленных на борьбу с мошенничеством¹³.

17. Важную роль в обеспечении соблюдения фирмами прав потребителей играет институт возмещения. Установление новых существенных прав посредством принятия законов, направленных на защиту прав потребителей, является бессмысленным занятием, если носители таких прав не в состоянии, в случае необходимости, добиться их принудительного соблюдения. В отсутствие института возмещения права потребителей могут безнаказанно игнорироваться¹⁴.

18. Однако наибольший интерес для нас представляют рынки, где наиболее высока вероятность интервенций как со стороны органов по вопросам конкуренции, так и со стороны органов по защите прав потребителей (если речь не идет о возмещении или соблюдении договоров). Поэтому речь пойдет о рынках, где действуют конечные потребители, а в рамках этой выборки – о наиболее проблемных рынках (с точки зрения соблюдения прав потребителей).

19. Совместные действия органов по вопросам конкуренции и органов по защите прав потребителей дают синергетический эффект. Более того, в некоторых случаях координация является единственным способом достижения конечных целей политики, поскольку решение задач в одной области может являться условием их решения в другой.

20. Внимания требуют прежде всего рынки, на которых потребителям неизвестно действительное качество предлагаемых товаров и услуг, т.е. рынки, страдающие дефицитом информации. Не все такие рынки являются проблемными; существуют институциональные механизмы. Так, например, крупные магазины рекламируют свои цены, а магазины, дорожащие своей репутацией, заботятся о качестве реализуемых товаров. Вместе с тем такие рынки являются привлекательными для недобросовестных продавцов, вводящих в заблуждение покупателей.

21. Второй вид рынков, представляющих интерес, – это рынки, на которых потребители могут быть лишены возможности приобретать товары или услуги в соответствии со своими собственными предпочтениями. Дело может быть в сложной структуре цен, как, например, на упоминавшемся выше рынке услуг

¹³ Во многих странах применение и соблюдение договорных положений и норм, касающихся защиты прав потребителей, может и не быть общим правилом. В этом случае внимания требуют операционные затраты (временные и денежные), которые несут потребители, защищая свои права перед компаниями или в судах или добиваясь возмещения или санкций в случае обмана.

¹⁴ Механизмы возмещения и процедуры подачи и рассмотрения исков могут быть чрезмерно обременительными для потребителей и не иметь для них практического значения. Фирмы, со своей стороны, могут либо уменьшить, либо увеличить операционные расходы для потребителей. Однако информированность потребителей может побудить фирмы к установлению высоких стандартов обслуживания, в том числе касающихся предоставления возмещения. Однако важнейшим фактором, способствующим осуществлению основных прав потребителей, является наличие нормативной базы и механизмов возмещения, а также активность организаций потребителей. Что касается разрешения споров, то использование судебных механизмов сопряжено со значительными затратами и, как правило, не столь эффективно, как использование альтернативных механизмов, созданных правительствами, отраслевыми организациями и организациями потребителей, таких, например, как трибуналы, действующие на основе своего устава, арбитражные суды, механизмы посредничества и институты уполномоченных, действующие в соответствии с законом или на добровольных началах.

мобильной телефонной связи в Замбии, или в сложных условиях договоров, как, например, в случае приобретения некоторых финансовых продуктов¹⁵. Может существовать также возможность недооценки потребителями вероятности тех или иных дополнительных платежей, например комиссии за просрочку, или наступления тех или иных событий, например несчастного случая. Ситуацию могут усугублять недобросовестные продавцы, которые могут еще больше запутать тот или иной вопрос, ограничить возможности для сравнения предлагаемых товаров или услуг или создать иллюзию выгодной сделки, "спрятав" информацию о причитающихся платежах в той части договора, которая напечатана мелким шрифтом.

22. В настоящем разделе рассматриваются вопросы конкуренции и защиты прав потребителей на рынках, страдающих дефицитом информации, а также роль субъективных факторов, влияющих на решения потребителей. В нем утверждается, что активная просветительская работа среди потребителей способствует как защите их прав, так и стимулированию конкуренции, и что субъективные факторы, заставляющие потребителей отказываться от поиска лучших предложений, могут стать причиной нелепой на первый взгляд ситуации, когда конкуренция будет вредить интересам потребителей.

A. Рынки, страдающие дефицитом информации

23. Интервенции в делах защиты прав потребителей являются обычным делом на рынках, где потребителям заранее ничего не известно о реальном качестве предлагаемых продуктов. В зависимости от наиболее актуального аспекта информационной асимметрии товары подразделяются на следующие категории:

- а) "товары на поиске", к числу которых относятся товары и услуги, качество и характеристики которых легко оценить до их приобретения;
- б) "товары на опыте", к которых относятся товары и услуги, информацию о которых трудно получить до их использования или употребления, но качество и характеристики которых легко выявляются в процессе использования или употребления;
- в) "товары на доверии", под которыми понимаются товары и услуги, качество и характеристики которых остаются неизвестными потребителю даже после их использования или употребления.

B. Товары на поиске

24. Даже при приобретении товаров на поиске покупателям иногда бывает трудно получить информацию о ценах и качестве альтернативных предложений, равно как и о том, включены ли в цены транспортные расходы. Покупатели не особенно склонны заниматься поиском наилучших предложений, если это сопряжено с серьезными затратами, и, уходя от продавцов, задирающих цены, не горят желанием продолжать поиск до тех пор, пока не найдут наиболее дешевый альтернативный вариант. Даже незначительные затраты, связанные с поиском товаров, могут лишить покупателей стимула затягивать процесс поиска, ес-

¹⁵ Для снижения операционных издержек могут разрабатываться типовые договоры с потребителями, однако сложность условий таких договоров может стать стимулом для включения в них спорных положений, затрагивающих интересы больших групп потребителей.

ли выбор интересующих их товаров велик. Поэтому даже в условиях присутствия на рынке большого числа продавцов, конкуренция между ними может быть не слишком острой, и цены могут оставаться высокими.

25. Сказанное подтверждается и результатами сопоставления цен¹⁶, предлагаемых в Интернете, и цен традиционных поставщиков. Вместе с тем, как показало одно из исследований, низкие затраты, связанные с поиском товаров, способствуют росту цен, если какие-либо поставщики, предлагающие товары по высоким ценам, делают ставку на покупателей, не склонных к тому, чтобы искать товары подешевле, что перекликается с тем, о чем говорится в разделе II.C.

26. О негативном влиянии значительных затрат, связанных с поиском нужных товаров, на конкуренцию говорится в подготовленном Управлением по вопросам добросовестной конкуренции исследовании, посвященном рынку лицевых счетов¹⁷. Из-за проблем с получением информации о стоимости счетов (упущенных процентах и размерах предполагаемых комиссионных сборов) клиенты банков не занимаются сравнением различных предложений, хотя зачастую могли бы оказаться в выигрыше, поменяв банк. Они нередко переоценивают сложность перехода из одного банка в другой. 47% опрошенных клиентов никогда не рассматривали возможность смены банка, и лишь немногие активно отслеживают "конкурентоспособность" своих счетов. В результате за 12 месяцев, предшествовавших исследованию, в другие банки свои счета перевели лишь 6% клиентов. "Если клиенты не готовы переводить свои счета в другие банки и не занимаются этим, у банков нет или почти нет стимула конкурировать друг с другом, предлагая более выгодные условия [...]. Клиенты же, не имея конкурирующих предложений от других банков, лишаются стимула к переводу счетов".

27. Снизить затраты, связанные с поиском товаров, помогают рекламные веб-сайты и сайты, специализирующиеся на сравнительном анализе цен. Правдивая реклама может также способствовать выходу на рынок новых фирм, если она служит для потребителей основным источником информации при поиске необходимых им товаров. Снижению "поисковых" затрат способствует также порядок, требующий от продавцов размещения на видных местах (например, снаружи торговых точек) информации о ценах. Кроме того, ряд органов ведут веб-сайты, позволяющие сравнивать цены на товары и услуги, например тарифы на электроэнергию и расценку на денежные переводы¹⁸. Большая прозрачность, помимо всего прочего, облегчает выявление антиконкурентных соглашений.

28. Органы по защите прав потребителей могут требовать или поощрять представление основных данных, касающихся сложных продуктов, с использованием стандартных форм. Так, например, в Соединенном Королевстве в 2003 году была утверждена стандартная форма для представления данных о платежах по кредитным картам¹⁹. Вместе с тем проведенное Управлением по вопросам добросовестной конкуренции исследование показало, что около 70%

¹⁶ OFT (2010). *The Impact of Price Frames on Consumer Decision Making*. OFT1226. London, pp. 31–32.

¹⁷ OFT (2008). *Personal Current Accounts in the UK: An OFT Market Study*. OFT1005. United Kingdom.

¹⁸ Другие примеры информационной поддержки можно найти в OECD (2010), box 2.3.

¹⁹ UK Cards Association (2011). *The credit card summary box*. См. <http://www.theukcardsassociation.org.uk/individual/credit-card-summary-box.asp>.

клиентов заказывают кредитные карты, не утруждая себя поиском наилучших вариантов²⁰.

29. В качестве одной из мер, направленных на поощрение конкуренции за счет снижения затрат на поиск необходимых товаров и услуг, можно рассматривать решение Европейской комиссии по делу о веббраузере компании "Майкрософт", в котором компании было предписано дополнить свой веббраузер "экраном выбора"²¹. Потребители в странах Европейской экономической зоны, на компьютерах которых предустановлен веббраузер компании "Майкрософт", теперь имеют возможность с помощью этого экрана выбирать и устанавливать браузеры конкурирующих фирм. Принимая свое решение, Европейская комиссия исходила из того, что оно будет способствовать снижению затрат на поиск потребителями необходимых им товаров и услуг и соответственно стимулировать конкуренцию.

30. За последние два года поставщиков электроэнергии в Европейском союзе сменили лишь 6,2% потребителей. Хотя проведенная оценка с использованием метода "контрольной закупки" показала, что смена поставщика может дать значительную экономию средств, потребители, которые пошли на это, почти ничего не выиграли²². Реформы рынков электроэнергии в целях их либерализации были направлены на усиление конкуренции, однако незначительные масштабы перехода потребителей от одних поставщиков к другим говорят о том, что уровень конкуренции на этих рынках, возможно, не соответствует ожиданиям. Считается, что на эффективность мер по поощрению конкуренции влияют правила, касающиеся закрепления потребителей за поставщиками и смены поставщиков, и представления потребителей о затратах, связанных с переходом от одного поставщика к другому, что говорит о важности координации между органами по вопросам конкуренции и органами по защите прав потребителей.

31. Таким образом, меры по защите интересов потребителей на рынках, где поиск товаров сопряжен с определенными затратами, направлены на снижение таких затрат. Они не только непосредственно служат интересам потребителей, но и стимулируют конкуренцию, в том числе облегчая выход на рынок новых поставщиков.

С. Товары на опыте и товары на доверии

32. Товары на опыте нельзя оценить до их приобретения, но все их характеристики и качества легко выявляются в процессе использования или потребления. Примерами таких товаров могут служить книги; товары, важное значение применительно к которым имеют надежность и долговечность (например, стиральные машины); и товары, о затратах на эксплуатацию которых можно судить лишь по прошествии определенного времени (например, электрические генераторы). Товары на доверии – это те товары и услуги, о качествах и характеристиках которых потребитель не получает полного представления даже после их использования. К числу таких товаров относятся, например, фармацевтические товары и услуги специалистов. Разве можно связать выздоровление больного

²⁰ OFT (2008). *Credit card comparisons*. OFT987.

²¹ European Commission (2010). *Antitrust: Commission welcomes Microsoft's roll-out of web browser choice*. IP/10/216, 2 March; Commission Decision of 16.12.2009 COMP/C-3/39.530 Microsoft, particularly pp. 15–22.

²² ECME Consortium (2010). *The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union*. EАHC/FWC/2009 86 01.

с использованием того или иного лекарства, если одновременно с приемом этого лекарства предпринимались и другие терапевтические действия?

33. Если потребители не могут оценить предложения до совершения покупки, как они могут оценить качество того или иного продукта и не дать себя обмануть? На какой тогда основе может осуществляться конкуренция? Для успешного функционирования рынков товаров на опыте необходима другая рыночная практика²³. Причем рыночная практика и меры политики по защите прав потребителей применительно к товарам на опыте аналогичны оным применительно к товарам на доверии.

34. Участники рынка выработали способы преодоления информационной асимметрии. В случае с товарами на опыте помогают повторные покупки и "са-рафанное радио" (при условии надежности источников информации). Кроме того, поставщики часто берут на себя гарантийные обязательства²⁴. Принимая меры к обеспечению того, чтобы гарантийные обязательства соответствовали минимальным требованиям и соблюдались, органы по защите прав потребителей обеспечивают тем самым и минимальный уровень качества, поскольку делают продажу некачественных товаров невыгодной из-за значительных расходов по гарантиям. Аналогичный эффект дают продажа товаров под фирменной маркой и забота фирм о своей репутации²⁵ (учитывая репутационные издержки, которыми чревата реализация товаров и услуг низкого качества).

35. Стимулировать конкуренцию может распространение правдивой информации о качестве товаров и услуг. Третьи стороны, например журналы и газеты для потребителей, проверяют качество различных брэндов и публикуют результаты такой проверки. Так, Управление по вопросам добросовестной конкуренции, отвечающее также и за защиту прав потребителей, поощряет публикацию достоверной и содержательной информации о жалобах потребителей на качест-

²³ Классическим примером полного исчезновения рынков товаров на опыте может служить упоминаемый Акерлофом рынок "лимонов" (подержанных автомобилей низкого качества). Подержанные автомобили имеют разные качественные характеристики, известные их продавцам. Покупатели в курсе того, какими качествами обладают автомобили, но не имеют представления о качестве конкретного автомобиля, пока его не купят. По той или иной цене p не может предлагаться ни один автомобиль, качество которого выше качества, соответствующего этой цене. Понимая это, покупатели предлагают лишь ту цену, которая соответствует среднему качеству автомобилей по цене p и которая, безусловно, ниже p . Несколько таких предложений – и на рынке не остается подержанных автомобилей, выставленных на продажу. Akerlof G (1970), The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84:488–500.

²⁴ Гарантийное обязательство представляет собой обещание производителя или продавца, что соответствующий товар пригоден к использованию и не имеет серьезных дефектов. Это также и обещание устранить проблемы в случае их возникновения.

²⁵ Репутация фирмы позволяет судить о качестве товаров на опыте. Владельцы торговых марок знают о важности этого критерия оценки и потому заинтересованы в обеспечении качества своей продукции и предотвращении нарушений товарных знаков. Предприятия розничной торговли также могут создать себе репутацию продавцов высококачественных товаров, что может стать стимулом к приобретению у них товаров неизвестных марок. Другие розничные торговцы могут паразитировать на такого рода признаках качества, продавая те же товары, но не неся расходов на оценку их качества. Поэтому производители иногда ограничивают круг розничных продавцов, имеющих право торговать их товарами. Однако законодательство о конкуренции некоторых стран запрещает или ограничивает использование избирательного подхода при организации сбыта.

во профессиональных услуг²⁶. Органы по защите прав потребителей могут требовать изложения соответствующей информации "простым языком", а также представления данных о структуре цен с использованием простых стандартных форм. Примерами этого могут служить упоминавшиеся выше стандартные формы представления данных о размерах комиссионных сборов, взимаемых за пользование кредитными картами, и стандарты маркировки крупных бытовых электроприборов в зависимости от их энергоэффективности.

36. Другим видом мер по защите прав потребителей являются обязательные минимальные стандарты, например в области охраны здоровья и гигиены труда. Они служат интересам потребителей самым разным образом. Наличие таких стандартов исключает риск приобретения небезопасных или вредных для здоровья товаров или услуг. Кроме того, в тех случаях, когда низкое качество влечет за собой негативные "внешние" последствия, например, когда из-за низкого качества строительства страдают пользователи помещений, минимальные стандарты ограничивают свободу покупателей экономить на качестве. Что касается рынков, то такие стандарты могут способствовать их расширению, поскольку потребители будут приобретать больше товаров и услуг, если не будут опасаться, что последние могут оказаться опасными или поддельными. Подтверждением этого служит нежелание многих потребителей пользоваться финансовыми услугами из-за опасений (основанных на опыте тех, кто пострадал в результате приобретения финансовых продуктов в условиях отсутствия минимальных стандартов) по поводу своей неспособности в полной мере оценить связанные с этим потенциальные риски²⁷.

37. Однако чересчур высокие стандарты могут навредить конкуренции. Некоторые потребители могут предпочесть менее качественные, но более дешевые альтернативы, при том что некоторые производители вообще способны производить лишь товары невысокого качества, хотя и безопасные и не причиняющие вреда здоровью.

38. Кроме того, установление минимальных стандартов может, как это ни парадоксально, привести к снижению среднего уровня качества товаров или услуг на рынке. Если значительная часть потребителей располагает информацией о реальном качестве товаров, рыночная доля поставщиков товаров низкого качества автоматически ограничивается. В случае же установления минимальных стандартов у покупателей не будет стимула предпринимать усилия для получения информации о качестве товаров, в результате чего рыночная доля поставщиков товаров низкого качества увеличится, что приведет к снижению среднего

²⁶ Понятие "достоверная и содержательная информация" означает, что запрещается негативный отбор, когда некоторым поставщикам услуг достаются клиенты с более серьезными медицинскими проблемами или проблемами юридического характера. См., например, Collins P, *Competition in professions 10 years on: The liberalization of professions and consumer empowerment* (речь, произнесенная 12 декабря 2011 года).

²⁷ Consumers International (2011), *Safe, fair and competitive markets in financial services: Recommendations for the G20 on the enhancement of consumer protection in financial services*, где говорится (стр. 4 английского текста), что многие финансовые продукты сейчас стали настолько сложными, что в них не могут разобраться ни потребители, ни регуляторы, ни даже сами поставщики финансовых услуг. Поэтому такие продукты нуждаются в регулировании, причем наиболее сложные из них в некоторых случаях не должны допускаться на рынок. Регуляторы должны ввести требование удобопонятности и запретить реализацию продуктов, не доступных для понимания, а также требовать наличия на рынке простых стандартных финансовых продуктов, причем основные финансовые продукты должны соответствовать минимальным стандартам защиты потребителей.

уровня качества товаров, который, однако, не упадет ниже минимально допустимого²⁸. И наконец, установление стандартов может стимулировать некоторые виды сговора поставщиков.

39. Одним из товаров на доверии являются услуги по оформлению перехода прав на недвижимость. До 80-х годов прошлого века в Англии и Уэльсе оказывать такие услуги могли лишь солиситоры, однако теперь этот рынок открыт и для "дипломированных стряпчих". Произошли и другие изменения, включая отмену гонораров по тарифным ставкам и запрета на рекламирование такого рода услуг. По состоянию на 2010 год 97% рынка услуг по переоформлению недвижимого имущества занимали солиситоры²⁹. Почему на рынке так мало новых игроков? Возможно, потому, что 80% клиентов приобретают такие услуги с учетом рекомендаций их агентов по недвижимости (причем более половины из них даже не интересуются имеющимися альтернативами), а те получают комиссионные от солиситоров, выполняющих функции стряпчих. Возникает вопрос: приведут ли к усилению конкуренции меры по просвещению потребителей относительно такого рода комиссионных, а также относительно преимуществ, связанных с изучением рынка и стандартов качества?

40. Таким образом, меры по защите прав и интересов потребителей на рынках товаров на опыте и товаров на доверии зачастую направлены на повышение информированности последних относительно качества предлагаемых товаров и услуг, обеспечение гарантий качества или установление запрета на реализацию товаров и услуг, не соответствующих минимальным стандартам. Минимальные стандарты должны устанавливаться в индивидуальном порядке на основе сопоставления потенциальных выгод для потребителей и потенциальных рисков для конкуренции.

41. В данном разделе был рассмотрен вопрос о влиянии информационной асимметрии на рынках на выбор потребителей и уровень конкуренции. В следующем разделе на основе результатов последних исследований в области поведенческой экономики рассматриваются случаи, когда негативное влияние на конкуренцию оказывают особенности процесса принятия решений самими потребителями.

D. Субъективные факторы, влияющие на решения потребителей

42. Потребители не всегда действуют рационально и не являются суперкомпьютерами. Они, например, подвержены эмоциям или личным симпатиям и антипатиям, которые влияют на принимаемые ими решения³⁰. Они могут также

²⁸ Риск того, что потребители ослабят свои усилия по изучению рынка, если в результате действий регулирующих органов снизится отдача от таких усилий, рассматривается (в качестве одной из возможных причин высоких цен) в Armstrong M, Vickers J and Zhou J (2009), Consumer protection and the incentives to become informed, *Journal of the European Economic Association*, 7(2–3), pp. 399–310. Авторы ссылаются на использование данного предположения применительно к случаям мошенничества в Posner R (1969), Federal Trade Commission, *University of Chicago Law Review*, 37(1), pp. 47–89.

²⁹ OFT (2010), Home buying and selling: A market study, pp. 44, 132 and 133; Sparkes P and Sebastian S Case studies: England and Wales, in Schmid U, Sebastian S, Lee G, Fink M and Paterson I (2007), Study – COMP/2006/D3/003 – Conveyancing services market, pp. 179–196.

³⁰ Значительная часть данного подраздела взята из Huck S, Zhou J and Duke C (2011), Consumer behavioural biases in competition: A survey, OFT Economic Discussion Paper No. 1324; competition implications from p. 7 and pp. 32–42.

неправильно оценивать свои будущие потребности, покупая абонементы в тренажерные залы, которыми они потом не будут пользоваться, или пользуясь возможностью овердрафта по банковским счетам чаще, чем предполагалось, или действуя "методом тыка" при приобретении сложных финансовых продуктов вместо изучения альтернативных предложений.

43. Некоторые меры в области защиты прав потребителей специально направлены на нейтрализацию влияния таких субъективных моментов. В материалах, распространяемых в целях просвещения потребителей, последним рекомендуется обращать внимание на ключевые цифры и положения заключаемых ими договоров и разъясняется их смысл. Государственные органы могут запретить поставщикам услуг указывать в контрактах чрезмерно высокие ставки комиссионных только мелким шрифтом. Они могут также запретить использование тактики давления на потребителей, лишаящей последних возможности сравнивать имеющиеся на рынке предложения.

44. Важно видеть разницу между теми субъективными факторами, которые влияют на решения потребителей и деформируют спрос, и субъективными факторами, которые деформируют процесс поиска товаров и услуг. Факторы, деформирующие спрос, включают переоценку или недооценку собственных потребностей (как в упомянутых выше случаях с приобретением абонементов в тренажерные залы и использованием возможности овердрафта) и реакцию на то, как подаются те или иные товары (примером такой реакции может служить изменение предпочтений покупателя после знакомства сначала с наиболее дорогой версией товара). Процесс поиска может быть деформирован, если потребитель не расположен к изучению рынка или лишен возможности надлежащим образом сравнить имеющиеся предложения. Причинами могут быть лень или просто нежелание, а также сложный порядок формирования цены или сложность самого товара или услуги, требующие от потребителя больших знаний и опыта, чем он располагает.

45. Если субъективные факторы деформируют процесс поиска потребителями наилучших вариантов, усиление конкуренции необязательно служит их интересам. Логика проста: поставщики могут ориентироваться на тех потребителей, которые не сравнивают имеющиеся на рынке предложения или которым трудно оценить качество продукта и которые купят у них независимо от предложенной цены или качества. Увеличение числа таких поставщиков не улучшает положения потребителей. Так, например, трудно себе представить, как увеличение числа поставщиков, ориентирующихся на непросвещенных потребителей и предлагающих условия, которые не могут заинтересовать просвещенных потребителей, может способствовать улучшению положения первой категории потребителей.

46. В настоящем подразделе были кратко изложены постулаты поведенческой экономики, которые все больше влияют на политику в области защиты прав потребителей. Как и в предыдущих подразделах, касающихся товаров на поиске, товаров на опыте и товаров на доверии, в нем было показано, как политика, направленная на защиту прав потребителей, и политика в области конкуренции могут "пересекаться" и дополнять друг друга, способствуя улучшению положения потребителей. Политика, направленная на защиту прав потребителей, должна облегчать для потребителей принятие решений и способствовать усилению конкуренции в условиях большого выбора поставщиков. Политика в области конкуренции призвана защищать потребителей от потенциально негативных последствий рыночного доминирования. В некоторых случаях меры поли-

тики в области защиты прав потребителей способны помочь потребителям в той или иной степени нивелировать последствия рыночного доминирования.

III. Взаимовлияние политики в области конкуренции и политики в области защиты прав потребителей в отдельных секторах

47. В контексте вышеизложенного в настоящем разделе рассматриваются четыре сектора, представляющих интерес для потребителей, – сектор страховых услуг и услуг по ведению сберегательных счетов, сектор денежных переводов, сектор поддельных лекарств и сектор небезопасных потребительских товаров и услуг.

A. Страховые услуги и услуги по ведению сберегательных счетов

48. Страховые услуги и услуги по ведению сберегательных счетов стоят дорого и несвободны от рисков для потребителей. В этой связи Совет по финансовой стабильности, Всемирный банк и другие международные организации проводят большую работу, направленную на снижение возможных контрагентских рисков³¹. Реализация страховых услуг и услуг по ведению сберегательных счетов предполагают вступление одной стороны, потребителя, в договорные отношения с другой стороной в целях получения некоего интересующего его продукта при наступлении определенных условий в будущем. Потребитель производит регулярные платежи в расчете на получение оговоренной суммы при наступлении определенных условий, например в случае причинения ущерба в результате наводнения, или в целях решения определенной задачи, например создания накоплений для оплаты расходов на образование или пенсионных накоплений. Однако характер таких отношений ("плати сейчас, получай позже") создает определенные риски для потребителя, например риск оказаться жертвой мошенничества или риск того, что информация, на которой основываются его ожидания, окажется недостоверной, а также риск сделать неправильный выбор из-за сложных для понимания условий договора. Чтобы конкуренция в данной области побуждала поставщиков услуг действовать в интересах потребителей, необходимо государственное регулирование.

49. Поэтому сфера страховых услуг и услуг по ведению сберегательных счетов зачастую является объектом жесткого регулирования. Пруденциальное регулирование (здесь не рассматривается) направлено на обеспечение выполнения поставщиками услуг своих контрактных обязательств при наступлении оговоренных в контракте условий. Важно, чтобы потребители были способны отличить лицензированных поставщиков, на которых распространяются требования регулирующих органов, от поставщиков, деятельность регулированию не поддается.

50. Для принятия потребителями обоснованных решений относительно приобретения финансовых продуктов необходима достоверная информация о таких продуктах. Речь идет об информации, касающейся рисков, стоимости, преимуществ, сроков и других параметров. Причем информация, необходимая потребителям, может отличаться от информации, необходимой специалистам. Свое-

³¹ Financial Stability Board (2011), Consumer finance protection with particular focus on credit; World Bank Global Programme on Consumer Protection and Financial Literacy.

временная, точная и доступная для понимания информация, позволяющая сопоставлять финансовые продукты, способствует защите интересов потребителей и стимулирует конкуренцию.

51. Отдельную проблему для потребителей представляет практика мисселинга, под которой понимается продажа инвестиционного продукта, не соответствующего потребностям клиента, если продавец предпринял разумные усилия для выяснения таких потребностей и знает, в чем они состоят. Так, например, мисселингом будет продажа безработному студенту или пенсионеру страхового полиса, предусматривающего выплату страховой суммы в случае потери работы.

52. Финансовые продукты зачастую реализуются через посредников. Чтобы исключить в этой связи влияние субъективного фактора, положения, касающиеся защиты прав потребителей, могут предусматривать раскрытие информации о том, как оплачиваются услуги посредников. Например, информация о ставках комиссионных может дать представление о степени заинтересованности посредника в том, чтобы предлагать клиентам оптимальные с точки зрения их потребностей продукты. В этой связи интересам потребителей может служить конкуренция между посредниками с разными ставками комиссионных.

53. Учитывая ограниченность ресурсов потребителей, положения, касающиеся защиты их прав, могут предусматривать для них облегченную процедуру подачи жалоб (по сравнению с процедурой подачи жалоб согласно договорному праву).

54. Сложность и "условный" характер финансовых продуктов (цены на них зависят от вероятности наступления тех или иных событий) затрудняют для потребителей оценку имеющихся на рынке предложений. Объемные, подробные контракты, составленные заумным юридическим языком, могут быть недоступны для понимания. Потребители могут неправильно оценить вероятность тех или иных действий или событий в будущем. Причем конкуренция необязательно побуждает поставщиков предлагать более приемлемые варианты: некоторые поставщики могут ориентироваться на менее продвинутых потребителей, не способных оценить предлагаемые условия, предлагая им более выгодные, но необязательно лучшие варианты.

55. На указанных рынках важным дополнением к пруденциальному регулированию и мерам по защите прав потребителей служат меры по финансовому просвещению³². Такие меры могут включать не только распространение информации о признаках мошенничества, но и ознакомление потребителей с порядком обращения за помощью к органам финансового регулирования, которые регистрируют, контролируют и регулируют компании, предлагающие страховые услуги и услуги по ведению сберегательных счетов.

56. Таким образом, ценность страховых услуг и услуг по ведению сберегательных счетов определяется тем, что они обеспечивают связь между сбережениями потребителей в одной области и выплатами в другой. Свою роль здесь играют регулирование финансового сектора, защита прав потребителей, финансовое просвещение и конкуренция.

³² OECD (2008), Recommendation on Good Practices for Financial Education Relating to Private Pensions; World Bank, OECD, Department for International Development, and Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) (2009). *The Case for Financial Literacy in Developing Countries*.

В. Денежные переводы

57. Денежные переводы представляют собой доходы домашних хозяйств, получаемые из-за границы. Осуществляемые главным образом трудящимися-мигрантами, они являются важной частью притока капитала в развивающиеся страны. В 2009 году только по официальным каналам трудящимися-мигрантами было переведено около 305 млрд. долл. США, в то время как общий приток финансовых ресурсов в развивающиеся страны, опять же по официальным каналам, составил около 598 млрд. долл. США³³. Мигранты переводят на родину значительную часть своих доходов³⁴. Для перевода денег используются банки, компании, специализирующиеся на переводе средств, автобусы и такси, а также система "хавала". Все чаще для тех же целей используются мобильные телефоны. Возможность перевода средств с помощью мобильных телефонов предоставляет, например, система "М-PESA" в Кении (для переводов внутри страны)³⁵. Стоимость переводов значительно различается и зависит, из какой страны в какую осуществляются переводы, причем даже в рамках одного коридора разброс цен может быть значительным. С еще более серьезными проблемами отправители сталкиваются, когда цена заранее неизвестна и им приходится сравнивать различные предложения (до завершения операции по переводу средств может оставаться неизвестным валютный курс, а в месте получения может взиматься комиссия за перевод).

58. Усиление конкуренции ведет к снижению стоимости переводов из стран Группы 8³⁶. Согласно одному из исследований, стоимость перевода 200 долл. США из Соединенных Штатов в девять стран-получателей колеблется от 7 до 26 долл. США и зависит прежде всего именно от уровня конкуренции³⁷. Снижение стоимости переводов ведет к увеличению их объемов: проведенное исследование показало, что снижение комиссии за операцию по переводу средств на 1 долл. США ведет к увеличению месячного объема переводов на 25 долл. США³⁸.

59. Политика государств направлена как на стимулирование конкуренции, так и на просвещение потребителей. Значительному снижению стоимости переводов в коридоре Соединенные Штаты–Мексика способствовало увеличение числа банков, оказывающих такого рода услуги. Принятая правительством Мексики программа под названием "Банко де сервисиос финансьерос" ("БАНСЕФИ") направлена на объединение банков, кредитных союзов и учреждений, занимающихся микрокредитованием, в сеть по оказанию услуг в области денежных переводов. Группа сберегательных и кредитных учреждений пытается убедить получателей переводов пользоваться услугами официальной банковской системы. С другой стороны, целевая группа, объединяющая профильные государственные учреждения Соединенных Штатов и Мексики, предпринимает усилия по стимулированию использования мексиканскими иммигрантами для

³³ World Bank (2011). *Global Development Finance*. Table 1, p. 1.

³⁴ Сенегальцы, работающие в Испании, переводят на родину 49,9% своих заработков; мексиканские мигранты в Соединенных Штатах, опрошенные в 2000–2009 годах, – 31,1%. Дополнительную информацию см. в Yang D (2011), *Migrant remittances*, *Journal of Economic Perspectives*, 25(3):129–152.

³⁵ Mas I and Radcliffe D (2010). *Mobile payments go viral: M-PESA in Kenya*. Bill & Melinda Gates Foundation. March. См. <http://go.worldbank.org/XSGEPAIMO>.

³⁶ World Bank (2011). *Remittance prices worldwide*. Issue No. 3. November.

³⁷ Orozco M (2002). *Market, money, and high costs*. Testimony before the Senate Banking Committee to Examine Remittances Abuses. 28 February.

³⁸ Yang D (2011). *Migrant remittances*. *Journal of Economic Perspectives*. 25(3):129–152.

перевода средств официальной банковской системы, в том числе путем введения консульской идентификационной карточки, позволяющей открывать банковские счета, а также путем расширения финансово-просветительской деятельности среди испаноязычного населения³⁹.

60. В тех случаях, когда число потенциальных агентов ограничено, препятствием для выхода на рынок новых игроков могут служить эксклюзивные соглашения между компаниями по переводу средств и агентами. Это касается, в частности, сельских районов, где число малых предприятий невелико и соответственно ограничено число потенциальных агентов. Так, например, в 2003 году Федеральная антимонопольная служба России потребовала от компании "Вестерн юнион" изъять из ее соглашений с 40 российскими банками эксклюзивные оговорки⁴⁰.

61. Снижению для потребителей затрат на поиск наилучших вариантов способствует широкое распространение информации о ценах. В этой связи Всемирный банк создал базу данных о глобальных расценках на перевод средств (<http://remittanceprices.worldbank.org>), охватывающую 213 коридоров. Он также занимается сертификацией соответствующих национальных баз данных. База данных Всемирного банка содержит информацию о фиксированных расценках, валютной марже и общей стоимости перевода средств в размере 200 и 500 долл. США. Кроме того, она позволяет получать информацию о сроках перевода средств и местах их получения в принимающих странах. Сбор данных осуществляется с использованием метода "контрольной закупки". При этом, однако, нет полной ясности в отношении того, насколько широко используются соответствующие данные теми, для кого они предназначены.

62. Таким образом, меры, направленные на повышение информированности отправителей переводов, способствуют усилению конкуренции. Что касается встречных мер в области конкуренции, то они включают меры по облегчению выхода на рынок новых игроков и ограничению практики заключения эксклюзивных соглашений в случае ограниченного выбора агентов. Важное значение для защиты интересов потребителей имеет также трансграничное сотрудничество между органами, занимающимися вопросами финансового регулирования. Сохранение высоких цен на услуги по переводу средств и значительный разброс таких цен свидетельствуют о том, что затраты на поиск наилучших вариантов по-прежнему велики и что регулирующим органам, а также органам по защите прав потребителей и поощрению конкуренции есть еще над чем работать.

С. Поддельные лекарства

63. Поддельные лекарства продаются как в развивающихся, так и в развитых странах. В развивающихся странах на их долю приходится до 25% от всех ле-

³⁹ Orozco M (2005), *International Financial Flows and Worker Remittances: Best Practices*, International Labour Organization, p. 23. По состоянию на 2009 год такую карточку в Соединенных Штатах принимали лишь 27% банков: FDIC (2009), *Findings from the FDIC Survey of Bank Efforts to Serve the Unbanked and Underbanked*, *FDIC Quarterly*, 14 July.

⁴⁰ Решение по делу № 2 06/121-03 о нарушении антимонопольного законодательства. См. http://en.fas.gov.ru/decisions/decisions_30691.html. Это решение было подтверждено различными апелляционными инстанциями.

карств, реализуемых на рынке⁴¹. Поддельными считаются лекарства, вводящие в заблуждение покупателей относительно их производителей. Приобретая такие лекарства, покупатели рискуют получить продукт, не соответствующий по своим характеристикам оригиналу и потому неэффективный или даже вредный для здоровья. Слабодействующие лекарства ускоряют развитие невосприимчивых к лекарствам штаммов и подрывают репутацию известных производителей, продукцию которых они имитируют, поскольку у пациентов и медицинских работников вырабатывается негативное отношение к такой продукции.

64. Лекарства относятся к категории товаров на доверии, поскольку даже после их приема потребители зачастую остаются в неведении относительно их качества. Выявить подделку порой сложно не только потребителям, но и фармацевтам. В некоторых случаях может помочь только лабораторный анализ⁴².

65. Информация о поддельных лекарствах не является общедоступной. ВОЗ отмечает, что лишь немногие страны готовы раскрывать информацию о выявленных случаях⁴³. Статистических данных о масштабах подделки лекарств не публикует и ассоциация производителей лекарств, созданная для борьбы с производством и сбытом контрафактной лекарственной продукции⁴⁴.

66. Борьбе с подделками и информированию потребителей в определенной степени способствуют рекомендации ВОЗ, которая предлагает стандарты в области разработки, производства и реализации лекарств, за соблюдением которых строго следят соответствующие национальные регулирующие органы, а также правоохранительные органы, специализирующиеся на борьбе с производством и реализацией контрафактной продукции. По данным ВОЗ, вопросы производства и сбыта лекарств должным образом регулируются лишь в 20% ее государств-членов, число которых составляет 191. ВОЗ проводит оценку лекарств, используемых для лечения ВИЧ/СПИДа, малярии и туберкулеза, и их производителей⁴⁵. Она также рекомендует уведомлять организации потребителей о возможном наличии на рынке поддельных лекарств и советует потребителям приобретать лекарства только у лицензированных продавцов и сообщать о случаях, когда лекарственная терапия не дает желаемого эффекта. Выполнение этих рекомендаций может в определенной мере оградить рынок от поддельных лекарств и облегчить реализацию аутентичной продукции.

67. Альтернативной стратегией является непосредственное информирование потребителей.

68. Действующая в некоторых развивающихся странах Западной Африки сеть "mPedigree" обеспечивает доступ потребителей к информации относительно отдельных упаковок с лекарствами. Стерев нанесенный на упаковку защитный слой, потребитель получает доступ к уникальному коду, который он в виде текстового сообщения пересылает в центральный реестр, где этот код сверяется

⁴¹ World Health Organization (WHO) (2003). Substandard and counterfeit medicines. Fact sheet No. 275, November, quoting the United States Food and Drug Administration.

⁴² United Kingdom Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency. Counterfeit medicines and devices.

⁴³ WHO. General information on counterfeit medicines. См. www.who.int.

⁴⁴ Статистические данные о случаях, связанных с подделкой лекарств, публикует Институт фармацевтической безопасности (About us; Counterfeit situation-incident trends: www.psi-inc.org).

⁴⁵ WHO (2003). Substandard and counterfeit medicines. Fact sheet No. 275. November. См. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/2003/fs275/en/>.

с каталогом аутентичных кодов⁴⁶. Другими словами, добросовестные поставщики и потребители выработали новый механизм, обеспечивающий условия для конкуренции на рынке товаров на доверии. Производители могут использовать систему кодов для мониторинга сбыта своей продукции в целях недопущения антиконкурентной практики, например раздела рынков.

69. Таким образом, поддельная фармацевтическая продукция способна породить у потребителей и фармацевтов скептицизм даже в отношении аутентичных лекарств. В этой связи рекомендуется принимать законы и создавать органы для контроля за аутентичными лекарствами и борьбы с подделками. С другой стороны, прогресс в области информационно-коммуникационных технологий открывает возможности для своевременной и надежной проверки лекарств на подлинность и таким образом создает условия для конкуренции на рынке этого вида товаров на доверии⁴⁷.

D. Небезопасные потребительские товары

70. Потребители приобретают и используют товары, отличающиеся разной степенью безопасности. Товар, который безопасен для использования по назначению, когда он новый, может стать небезопасным в случае его использования не по назначению или в случае его чрезмерного износа. Поэтому определенную долю ответственности за свою безопасность несут сами потребители, даже если законодательство в области защиты прав потребителей запрещает сбыт небезопасных товаров. Кроме того, потребителям часто приходится выбирать между безопасностью и ценой, и некоторые из них могут предпочесть менее безопасные, но более дешевые товары.

71. Менее безопасные потребительские товары обходятся поставщикам дешевле, чем более безопасные, поскольку более прочная конструкция, более надежная электрическая изоляция, более качественные материалы и лучший дизайн стоят дорого. В этой связи, например, противники конкуренции в области воздушных перевозок утверждают, что конкуренция заставляет компании экономить на расходах на техническое обслуживание своего авиапарка, что снижает безопасность авиационного транспорта. Однако на самом деле авиакомпании настолько заинтересованы в сохранении своей репутации безопасных перевозчиков (поскольку заботящиеся о своей безопасности пассажиры могут легко перейти к конкурентам и лишиться их дохода), что даже усиление конкуренции на рынке авиаперевозок не повлияло на долгосрочную тенденцию к ужесточению мер безопасности, по крайней мере в Соединенных Штатах⁴⁸.

72. Многие поставщики заинтересованы в безопасности производимых ими потребительских товаров. Сохранению приверженности производству безопасной продукции способствуют торговые марки и гарантийные обязательства. Цена бренда может резко снизиться, если вдруг появится информация, что то-

⁴⁶ World Intellectual Property Organization (2010). *Dialling for development: How mobile phones are transforming the lives of millions – Toll-free drug verification*. *WIPO Magazine*, September. См. также www.mpedegree.net.

⁴⁷ В этой связи нельзя упомянуть также о том, что определенную проблему с точки зрения конкуренции могут представлять права интеллектуальной собственности (в связи с возможными злоупотреблениями со стороны их владельцев).

⁴⁸ United States General Accounting Office (1996). *Airline deregulation: Changes in airfares, service and safety at small, medium-sized, and large communities*. GAO/RCED-96-79.

вары, реализуемые под этим брендом, небезопасны для потребителей⁴⁹. Дорого обходится также выполнение гарантийных обязательств в отношении некачественных товаров. Кроме того, поставщики могут ввести облегченную процедуру удовлетворения рекламаций потребителей, что также делает невыгодным реализацию низкопробной продукции. Создание такого рода механизмов может стимулировать заинтересованность поставщиков в производстве высококачественных потребительских товаров.

73. Меры по защите потребителей от небезопасных потребительских товаров включают установление запретов в порядке профилактики и принятие мер по свершившимся фактам (вынесение публичных предупреждений, введение запретов, отзыв товаров, возбуждение судебных дел и т.д.). Установление запретов в порядке профилактики предполагает наличие объективных, подкрепленных научными данными оснований для этого, каковыми могут служить результаты выборочных обследований, тестирования или оценки, а также принятие какого-либо стандарта. Стоимость и продолжительность этого процесса⁵⁰, который может не распространяться на безопасную, но низкорентабельную продукцию, часто зависит от вреда, который может быть причинен потребителям.

74. В связи с увеличением объемов международной торговли потребительскими товарами возрастает значение усилий по согласованию национальных режимов безопасности потребительской продукции⁵¹. Большая согласованность внутренних режимов, преследующих одни и те же цели, позволяет снизить барьеры в торговле и обеспечить возможности для снижения затрат за счет увеличения масштабов производства⁵². Обмену информацией об ущербе, причиненном небезопасными товарами, более четкой и согласованной маркировке продукции и соблюдению международных стандартов способствуют региональные объединения, о которых говорится ниже. Взаимное признание технических стандартов и согласование нормативных положений облегчает поставщикам, удовлетворяющим требованиям, действующим в одной стране, выход на рынки других стран и тем самым способствует повышению уровня конкуренции.

75. Под эгидой Организации американских государств действует сеть по вопросам обеспечения безопасности и охраны здоровья потребителей⁵³, в задачу которой входит содействие своевременному доступу к информации о небезо-

⁴⁹ Репутация производителя страдает меньше, если потребителям неизвестно действительное происхождение оказавшихся небезопасными товаров. См. Freedman S, Kearney M and Lederman M (2010), Product recalls, imperfect information and spillover effects: Lessons from the consumer response to the 2007 toy recalls, NBER Working Paper No. W15183, forthcoming *Review of Economics and Statistics*.

⁵⁰ Тестирование 36 детских ходунков и разработка соответствующих стандартов заняли у ассоциации "Просейф", объединяющей органы по надзору за рынком европейских стран, 13 месяцев (см. пресс-релиз от 14 декабря 2010 года, посвященный завершению этого совместного проекта).

⁵¹ По оценкам ассоциации "Просейф" (см. выше), 85% всех игрушек, продаваемых в Европейском союзе, сделаны в Китае, где производится 50% всей продукции, фигурирующей в списках RAPEX (Система оперативного оповещения об опасных потребительских товарах), за исключением продуктов питания, лекарственных средств и медицинского оборудования. EMARS Strategy Document (http://www.prosafe.org/read_write/file/EMARS_Strategy_Document.pdf).

⁵² Взаимное признание технических стандартов и гармонизация нормативных требований дает возможность поставщикам, удовлетворяющим требованиям, действующим в одной стране, беспрепятственно выходить на рынки других стран.

⁵³ Информация о сети взята с ее вебсайта (<http://www.oas.org/en/sla/cshn/default.asp>).

пасных товарах и организация соответствующей подготовки должностных лиц. Она получает от национальных и международных органов, занимающихся вопросами безопасности потребителей, информацию о небезопасных товарах, обрабатывает ее и публикует на одном из вебсайтов, чтобы с ней могли ознакомиться государственные органы и потребители. Кроме того, она собирает и публикует информацию о нормативных положениях и технических стандартах, действующих в различных юрисдикциях, а также о передовой практике в области надзора за рынками.

76. Одной из добровольных сетей, объединяющих регулирующие органы, отвечающие за вопросы безопасности потребителей, и органы по надзору за рынками, является Международное совещание по вопросам безопасности потребительских товаров⁵⁴. В настоящее время эта сеть занимается вопросами идентификации производителей товаров и обмена информацией о случаях отзыва произведенной продукции. На основе двусторонних договоренностей и соглашений принимаются решения о введении запретов и отзыве потребительских товаров, а также об установлении ограничений в отношении дальнейших экспортных поставок⁵⁵.

77. Таким образом, увеличение объемов международной торговли потребительскими товарами требует большей трансграничной координации действий в части обмена информацией, надзора за рынками и тестирования продукции. Повышению эффективности защиты прав и интересов потребителей может способствовать обмен опытом между юрисдикциями, преследующими одни и те же цели, например в вопросах отзыва и отслеживания происхождения товаров. Снижение барьеров на пути трансграничной торговли безопасной продукцией в свою очередь способствует повышению уровня конкуренции.

IV. Выводы и варианты политики

78. На многих рынках конкуренция служит интересам потребителей при условии наличия и применения общего законодательства, регулирующего договорные отношения, и законодательства, направленного на борьбу с мошенничеством. В условиях конкуренции поставщики вынуждены бороться за потребителя. Информированные, просвещенные потребители способны разобраться в имеющихся на рынке предложениях и сделать разумный выбор, что на руку более эффективным поставщикам, предлагающим инновационные товары. Однако в тех случаях, когда доступ потребителей к необходимой им информации затруднен или когда на их решения влияют субъективные факторы, у поставщиков может возникнуть соблазн увеличить прибыль в ущерб интересам потребителей. В этих условиях наилучшим способом заставить рынки функционировать надлежащим образом является выработка и проведение в жизнь политики, направленной на защиту прав потребителей.

79. Из сказанного следует, что обеспечение большей согласованности между политикой, направленной на защиту прав потребителей, и политикой в области конкуренции должно стать центральным элементом усилий по совершенствованию функционирования рынков как с точки зрения потребителей, так и с точки зрения бизнеса. Сотрудничество между органами по защите прав потребителей и органами по вопросам конкуренции может выражаться в переадресации жа-

⁵⁴ Его членами являются Китай, Европейский союз, Соединенные Штаты, Япония, Канада, Республика Корея и Австралия (www.icpsc.org).

⁵⁵ См., например, the RAPEX-China alert system for unsafe product notifications.

лоб, обмене информацией о результатах расследований и влиянии принятых мер на достижение других целей политики, а также, в соответствующих случаях, в совместном проведении расследований и совместной выработке мер реагирования. Такие расследования должны касаться не только практики розничной торговли, непосредственно затрагивающей интересы потребителей, но и вопросов организации производства и сбыта, а также необходимости международных действий в целях профилактики глобальных проблем в области конкуренции.

80. Ассортимент товаров и услуг, а также маркетинговых стратегий постоянно обновляется. Кроме того, потребители все активнее участвуют в трансграничной торговле потребительскими товарами. Новые проблемы и вызовы для потребителей, в том числе связанные с поиском надлежащего баланса между защитой прав интеллектуальной собственности и обеспечением доступа к знаниям, порождает также технический прогресс. С учетом этих и других новых моментов можно было бы рассмотреть вопрос о пересмотре *Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты прав потребителей*.
